Rapport sur la mise en œuvre de la **Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale**

Décembre 2013

Québec

Rapport sur la mise en œuvre de la **Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale**

Décembre 2013

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales,
des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante :
www.mamrot.gouv.qc.ca.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales,
des Régions et de l'Occupation du territoire, 2013

ISBN 978-2-550-69480-9 (imprimé)
ISBN 978-2-550-69479-3 (PDF)

Dépôt légal – 2013
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document
par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles,
sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 50 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, je vous présente le rapport sur la mise en œuvre des mesures prévues à cette loi. Ce troisième rapport couvre la période du 1er novembre 2012 au 31 octobre 2013.

Le document rend compte de la progression des mesures dont le Ministère et les municipalités doivent notamment assurer la réalisation.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire,

Sylvain Gaudreault
Québec, décembre 2013

Monsieur Sylvain Gaudreault
Ministre des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)

Monsieur le Ministre,

C'est avec considération pour l'engagement et le travail accompli par les municipalités que je vous soumets le troisième Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale pour la période du 1er novembre 2012 au 31 octobre 2013.

En vertu de l'article 50 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, un tel rapport doit être produit au terme de chacune des quatre premières années suivant l'adoption de la Loi. De plus, le rapport produit tous les quatre ans doit aussi traiter, le cas échéant, de l'opportunité de modifier celle-ci.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments dévoués.

Le sous-ministre,

Sylvain Boucher
Québec, décembre 2013

Table des matières

Contexte 9

1 Structure organisationnelle 10

1.1 Bureau du commissaire aux plaintes 10

1.2 Commission municipale du Québec 10

1.3 Promotion de l'éthique et des bonnes pratiques par la Commission municipale du Québec 11

2 Liste des conseillers à l'éthique et à la déontologie 11

3 Formation des élus 12

4 Adoption par les municipalités d'un code d'éthique et de déontologie des élus municipaux 13

5 Adoption par les municipalités d'un code d'éthique et de déontologie des employés 13

6 Mécanismes d'examen et de contrôle 14

Contexte

Conformément aux prescriptions de l'article 50 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (LEDMM), un rapport sur la mise en œuvre de cette loi doit être fait au gouvernement et déposé à l'Assemblée nationale au terme de chacune des quatre premières années suivant sa sanction le 2 décembre 2010. Dans le prolongement des rapports produits pour les années 2010-2011 et 2011-2012, ce troisième rapport couvre la période de 2012-2013 et rend compte de l'état d'avancement des mesures s'adressant particulièrement aux élus et aux municipalités. L'article 50 indique également qu'un rapport sur la mise en œuvre de la Loi et sur l'opportunité de la modifier devra être produit en 2014 et, par la suite, tous les quatre ans.

La LEDMM a imposé aux 1106 municipalités locales et aux 14 municipalités régionales de comté (MRC) dont le préfet est élu au suffrage universel l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie applicable aux élus. Par la suite, cette mesure s'est appliquée à tous les employés municipaux ainsi qu'à ceux des MRC. La LEDMM a aussi prévu que les élus municipaux participent à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale. Ces exigences ont été satisfaites en 2011 et 2012.

Par ces mesures, le milieu municipal s'est doté d'outils additionnels pour encourager de meilleures pratiques en gestion municipale. S'ajoute à cela un mécanisme de contrôle appliqué par la Commission municipale du Québec (CMQ) qui, en vertu de la LEDMM, a compétence pour mener des enquêtes au sujet de plaintes concernant des manquements aux règles des codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux et a aussi le pouvoir d'imposer des sanctions. Pour l'ensemble des municipalités, ces moyens traduisent une volonté d'autorégulation en matière d'éthique, alors que le volet déontologie est confié à un organisme indépendant.

Les élections municipales du 3 novembre 2013 posent un nouveau défi aux conseils municipaux nouvellement élus. En effet, conformément à la LEDMM, ceux-ci devront réviser leur code et adopter, avant le 1er mars 2014, un code d'éthique et de déontologie des élus qui remplacera celui en vigueur. L'objectif pour les élus consiste en l'appropriation des valeurs et des règles éthiques contenues à leur code en vue de maintenir les meilleures pratiques en gestion municipale. Les nouveaux élus devront aussi, si ce n'est déjà fait, participer à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale.

Le rapport 2012-2013 sur la mise en œuvre des mesures contenues dans la LEDMM traite sommairement des activités réalisées du 1er novembre 2012 au 31 octobre 2013 ainsi que de celles amorcées pour la prochaine année dans le but d'atteindre les objectifs prévus à cette loi d'intérêt public.

1 Structure organisationnelle

1.1 Bureau du commissaire aux plaintes

Chargé de l'application de la Politique de traitement des plaintes relatives aux municipalités du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, le Bureau du commissaire aux plaintes exerce un double mandat. Il intervient pour s'assurer de la bonne administration du système municipal en traitant les plaintes qui touchent le respect des lois sous la responsabilité du ministre. De plus, depuis l'entrée en vigueur de la LEDMM, il est chargé de l'examen préalable des demandes relatives à des manquements aux règles des codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux. Cette nouvelle responsabilité a nécessité une révision des processus ainsi qu'une mise à jour de la Politique de traitement des plaintes relatives aux municipalités qui s'est achevée en janvier 2013.

La révision des processus a permis de traiter efficacement deux types de dossiers. Le premier a trait à l'application des lois municipales et peut mener le Ministère à adresser un avis à une municipalité. Le deuxième a trait aux plaintes portées en vertu de la LEDMM. Le Bureau du commissaire aux plaintes procède, dans les délais prescrits, à l'examen préalable d'une demande relative au comportement prétendument dérogatoire d'un élu à son code. La demande peut être dirigée à la CMQ pour enquête ou être rejetée en fonction des critères édictés par la Loi.

1.2 Commission municipale du Québec

La fonction juridictionnelle exercée depuis 2011 par la vice-présidence à l'éthique et à la déontologie de la CMQ a exigé, en 2012-2013, d'autres ajustements afin de permettre la tenue des enquêtes en vertu de la LEDMM tout en respectant le droit à une défense pleine et entière pour l'élu visé. L'organisation administrative, l'assignation des dossiers, la tenue d'audiences et la rédaction des jugements sont autant d'activités dont la complexité croît avec la transmission des dossiers à la CMQ.

Dans un souci de gestion efficace de ces dossiers transmis pour enquête par le ministre, la CMQ a continué au cours de la dernière année à apporter plusieurs améliorations à ses processus afin de permettre, notamment, une utilisation plus efficiente des ressources humaines. La diminution des délais d'enquête demeure une préoccupation constante.

Il est utile de mentionner que quelques enquêtes de la CMQ ont dû être suspendues à la suite de l'exercice de recours judiciaires par des élus visés. En effet, au 31 octobre 2013, une requête en jugement déclaratoire et une requête en révision judiciaire étaient toujours pendantes devant les tribunaux et une autre requête en jugement déclaratoire avait d'abord été rejetée par la Cour supérieure. L'élu avait ensuite porté sa cause devant la Cour d'appel et celle-ci a confirmé le rejet.

1.3 Promotion de l'éthique et des bonnes pratiques par la Commission municipale du Québec

Selon l'article 33 de la LEDMM, la CMQ peut promouvoir l'éthique et les bonnes pratiques déontologiques en matière municipale. Ainsi, dans le prolongement de la publication du guide produit par la CMQ, L'éthique, pilier de la gouvernance municipale et de la confiance du citoyen, publié en 2012, le vice-président à l'éthique et à la déontologie a donné sept conférences à des acteurs du milieu municipal et a participé à diverses réunions avec eux. Le président de la CMQ a également donné une conférence conjointement avec le vice-président. Des présentations ont également été faites devant les membres du Conseil patronal de l'environnement du Québec, lors de la journée sur les développements récents en droit municipal, à l'occasion d'une conférence portant sur l'éthique municipale dans le cadre des relations entre les entreprises et les instances municipales ainsi que devant les membres de l'Association québécoise des entrepreneurs en infrastructure lors de leur dernier congrès. Le vice-président a fait une présentation lors d'un atelier sur la prévention des risques éthiques offert aux membres de la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec (COMAQ). Enfin, il a participé à trois réunions avec des représentants de l'Union des municipalités du Québec notamment avec les membres du comité sur l'éthique.

2 Liste des conseillers à l'éthique et à la déontologie

La liste des conseillers à l'éthique et à la déontologie constituée depuis 2011 en vertu de l'article 35 de la LEDMM et affichée dans le site Web du Ministère a pour but de permettre aux élus municipaux et aux municipalités de connaître le nom et les coordonnées de professionnels pratiquant en droit municipal et en mesure de leur donner des avis sur toute question relative à leur code d'éthique et de déontologie. En 2012-2013, six avocats se sont ajoutés à la liste qui compte dorénavant 112 inscriptions.

Le recours à l'avis d'un conseiller juridique pour apporter un éclairage sur une règle du code d'éthique et de déontologie est une mesure préventive laissée à la discrétion de la municipalité ou de l'élu. L'article 26 de la LEDMM prévoit qu'une telle démarche est, le cas échéant, prise en considération par la CMQ au moment de rendre une décision.

3 Formation des élus

L'importance de la formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale se manifeste à plusieurs égards. Le domaine municipal est encadré par une diversité de lois et de règlements dont la connaissance et la maîtrise passent par la formation. L'éthique et la déontologie n'y échappent pas à la différence que l'éthique, plongée dans un environnement de droit et d'intérêt public, s'intéresse particulièrement à l'esprit des lois et à leur compréhension. Dans ce contexte, les échanges suscités lors des formations sur l'éthique et la déontologie en matière municipale ont maintes fois fait émerger les meilleures pratiques quant aux situations exposées. Voici un extrait de l'article 15 de la LEDMM :

> *Tout membre d'un conseil d'une municipalité qui n'a pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale doit, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation.*
>
> *Cette formation doit notamment viser à susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale, favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par celui-ci.*
>
> *[…]*

Les élus municipaux en poste au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, le 2 décembre 2010, ont eu l'obligation de participer à une formation avant le 2 juin 2012. En ajoutant les élus des municipalités de Montréal et de Québec à ceux des municipalités membres de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), c'est 87 % des élus qui ont participé à une formation.

Pour les nouveaux élus issus de l'élection de novembre 2013 qui n'ont pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, ce rendez-vous leur est aussi donné au cours des six mois suivant leur entrée en fonction. Ces élus doivent aussi rendre compte de leur participation à une telle formation au moyen d'une déclaration faite au greffier qui en fait rapport au conseil municipal. À noter que le défaut de s'acquitter de cette obligation constitue un facteur aggravant pour un élu si la CMQ devait rendre une décision à son endroit.

Pour réaliser ces projets de formation aux nouveaux élus, l'UMQ, la FQM et les ressources associées à certaines grandes villes sont déjà à pied d'œuvre.

4 Adoption par les municipalités d'un code d'éthique et de déontologie des élus municipaux

Afin de se conformer à l'article 2 de la LEDMM, toutes les municipalités locales et les MRC dont le préfet est élu au suffrage universel ont adopté un code d'éthique et de déontologie applicable aux élus. Cette mesure réalisée en 2010-2011 devra être renouvelée en 2013-2014 à la suite des élections municipales de novembre 2013. En effet, l'article 13 de la LEDMM édicte que toute municipalité doit, avant le 1er mars qui suit toute élection générale, adopter un code d'éthique et de déontologie révisé qui remplace celui en vigueur, avec ou sans modification.

Il importe que chaque élu s'investisse dans cette mise à jour du code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable. D'ailleurs, le premier engagement de l'élu après son élection est de faire serment qu'il exercera ses fonctions dans le respect du code d'éthique et de déontologie des élus de sa municipalité et qu'il respectera les règles de ce code qui lui demeureront applicables après la fin de son mandat.

Cette opération de mise à jour des codes visant les élus municipaux sera suivie de près par le Ministère. Des avis et des rappels seront diffusés notamment au moyen de Muni-Express. En outre, les municipalités seront invitées à confirmer la date d'entrée en vigueur de leur code révisé lorsque, conformément à l'article 13.1 de la LEDMM, elles en transmettront une copie certifiée conforme au ministre.

5 Adoption par les municipalités d'un code d'éthique et de déontologie des employés

Cette mesure contenue dans la LEDMM vient compléter la gamme des outils éthiques dans le milieu municipal. Ainsi, les 1106 municipalités locales et les 87 MRC ont dû, au plus tard le 2 décembre 2012, adopter un code d'éthique et de déontologie pour leurs employés. Selon les termes de la LEDMM et à l'instar des codes visant les élus municipaux, ces codes d'éthique et de déontologie doivent énoncer les principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique et les règles qui doivent guider la conduite des employés. L'application de ce code est une responsabilité des municipalités et s'ajoute aux autres moyens existants qui encadrent la prestation de services des employés municipaux.

Les suivis effectués par le Ministère ont permis de constater que les municipalités se sont bien acquittées de cette obligation. En effet, en date du 31 octobre 2013, 99,9 % des municipalités locales[1] et 100 % des MRC avaient confirmé avoir adopté un code d'éthique et de déontologie pour les employés.

1 En date du 31 octobre 2013, une seule municipalité locale n'avait pas adopté de code d'éthique et de déontologie pour ses employés municipaux. Un suivi régulier est effectué par le Ministère à ce sujet.

6 Mécanismes d'examen et de contrôle

Les articles 20 à 22 de la LEDMM déterminent les modalités pour la formulation et le cheminement des demandes d'enquête concernant des manquements aux règles des codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux :

> ***20.*** *Toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre d'un conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable peut en saisir le ministre au plus tard dans les trois ans qui suivent la fin du mandat de ce membre.*
>
> *La demande doit, pour être complète, être écrite, assermentée, motivée et accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif.*
>
> *Lorsque la demande est complétée, le ministre dispose d'un délai de 15 jours ouvrables pour en faire l'examen préalable. Si l'examen n'est pas terminé dans ce délai, le ministre en informe le demandeur.*
>
> ***21.*** *Le ministre peut rejeter toute demande s'il est d'avis que la demande est frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée ou si le demandeur refuse ou néglige de lui fournir les renseignements ou les documents qu'il lui demande.*
>
> *Il en informe par écrit le demandeur et le membre du conseil visé par la demande.*
>
> ***22.*** *S'il ne rejette pas la demande, le ministre la transmet à la Commission municipale du Québec pour enquête.*
>
> *Il en informe par écrit le demandeur et le membre du conseil visé par la demande.*

Ces dispositions visent à contrer certains abus et à assurer le caractère sérieux d'une demande d'enquête avant sa transmission à la CMQ. Un processus en deux étapes a donc été institué :

1. Réception et examen préalable de la demande d'enquête par le Bureau du commissaire aux plaintes.
2. S'il y a lieu, saisie du dossier par la CMQ qui procède à une enquête et impose des sanctions, le cas échéant.

Ainsi, une demande d'enquête doit porter sur un manquement, par un élu municipal, à une règle du code d'éthique et de déontologie le régissant. Cette demande doit, pour être complète, être écrite, faite sous serment, motivée et, s'il y a lieu, accompagnée de toute pièce justificative. Au stade de la réception de la demande d'enquête, l'analyse porte d'abord sur le caractère complet de la demande et, au besoin, des renseignements ou des explications sont données afin que le demandeur puisse s'acquitter adéquatement des formalités exigées.

Une fois le dossier jugé complet, l'examen préalable doit conclure que la demande n'est ni frivole, ni vexatoire, ni manifestement mal fondée pour qu'elle soit transmise à la CMQ pour enquête. Un rejet de la demande d'enquête surviendra aussi si le demandeur refuse ou néglige de fournir les renseignements ou les documents demandés. La vaste majorité des dossiers rejetés à l'étape de l'examen préalable le sont parce que les demandes sont manifestement mal fondées, notamment du fait que les allégations formulées ne concernent pas une règle du code d'éthique et de déontologie.

Un délai de 15 jours ouvrables est alloué pour étudier la demande d'examen préalable. Au terme de ces 15 jours, un avis d'extension est transmis au demandeur si l'examen n'a pu être réalisé dans le délai prévu. En 2012-2013, un tel avis a été transmis pour trois dossiers.

Les données recensées en date du 31 octobre de chacune des années suivant l'entrée en vigueur de la LEDMM et répertoriant les demandes d'enquête reçues par le Ministère donnent les résultats suivants :

Année	Demandes en cours de traitement au 1er novembre	Demandes reçues par le Ministère	Demandes rejetées en vertu des articles 20 et 21 LEDMM	Demandes transmises à la CMQ	Demandes en cours de traitement au 31 octobre
2010-2011	s. o.[2]	5	2	2	1
2011-2012	1	90[3]	59	20	12[3]
2012-2013	12	93	46	20	39

Au terme de son processus d'enquête et de sanction, la CMQ a rendu 17 décisions durant la période du 1er novembre 2012 au 31 octobre 2013, ce qui porte à 20 le nombre de décisions rendues depuis l'adoption de la Loi[4]. Dans certaines décisions, la CMQ a statué sur plus d'une plainte concernant un même élu, plusieurs dossiers ayant été réunis aux fins de l'enquête.

Le sujet le plus fréquent sur lequel la CMQ doit rendre une décision est le conflit d'intérêts. Viennent ensuite les bris de confidentialité, l'utilisation des ressources de la municipalité ainsi que les règles d'après-mandat. Les décisions de la CMQ rappellent que son mandat consiste à rendre des jugements quant à des présumées contraventions à des règles inscrites dans un code. En l'absence de règle, aucune sanction ne peut être appliquée.

Les sanctions imposées vont de la réprimande à la suspension qui, dans un dossier, a été fixée à trente jours pour un manquement à la règle sur les conflits d'intérêts et, dans un second dossier, à deux fois dix jours sur des questions de conflit d'intérêts et de bris de confidentialité. Enfin, quelques dossiers ont fait l'objet d'un retrait sur permission de la CMQ, dont un à l'issue d'une conciliation.

En somme, sur les 17 décisions rendues en 2012-2013, six ont abouti à l'imposition d'une sanction, huit à un rejet de la demande, soit en raison du manque de preuve d'un geste dérogatoire à une règle du code, soit pour d'autres motifs liés au contenu du code et à son entrée en vigueur et trois se sont conclues par un arrêt des procédures sur demande de retrait du dossier. Toutes les décisions font état du degré de preuve exigé, c'est-à-dire une preuve prépondérante, claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté.

Les décisions rendues par la CMQ constituent la base d'une jurisprudence permettant déjà d'établir des repères susceptibles de guider la conduite et la prise de décisions des élus municipaux.

2 La Loi est entrée en vigueur le 2 décembre 2010. Les municipalités ont majoritairement adopté leur code à l'automne 2011.

3 Un nouveau classement des dossiers effectué en 2012-2013 a conduit à réévaluer à la hausse le nombre de dossiers reçus durant l'année 2011-2012, ce qui se traduit par une hausse du nombre de dossiers en cours de traitement au 31 octobre 2012. Le rapport de décembre 2012 aurait dû indiquer 12 dossiers en cours plutôt que les cinq dont il est fait mention.

4 Les décisions de la CMQ sont publiées dans son site Web à l'adresse : www.cmq.gouv.qc.ca/fr/ethique-deontologie/ethique-deontologie.php.

www.mamrot.gouv.qc.ca

Affaires municipales,
Régions et Occupation
du territoire
Québec

100 %